

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN ARGENTINA (1776-1935).

De los orígenes a la creación de YPF

JUAN JOSÉ CARBAJALES

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado | Octubre 2023 | Año 7 N° 10 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) | pp. 136-161

Resumen: El actual modelo de los hidrocarburos en Argentina reconoce una evolución de (casi) dos siglos y medio de historia, la cual puede ser descripta de manera circunstanciada y situada desde su base normativa. Abordaremos aquí solo la primera parte, desde sus orígenes hispanos hasta la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

El criterio ordenador de las etapas o períodos en los que se organiza el avance histórico en la materia responde a discriminar las fases en las que el dominio recaía en la Nación y/o en las provincias, así como el rango jerárquico de dicha resolución, ora constitucional, ora legal. Ello, reconociendo la necesaria arbitrariedad en dicha decisión y la posibilidad de esquemas híbridos. De esta manera, se abordarán las siguientes etapas: 1) Etapa colonial (1776-1810); 2) Etapa independentista (1810-1853); 3) Etapa constitucional ¿neutra? (1853-1886); y 4) Etapa legal mixta (1886-1935).

Palabras claves: Recursos Naturales – evolución histórica – hidrocarburos – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Summary: The current hydrocarbon's model in Argentina acknowledges an (almost) two and a half centuries of histories, which can be described in a circumstantial way and be analyzed from its normative basis. At this point we will only cover the first part, from its Hispanic origins to Yacimientos Petrolíferos Fiscales's creation.

The ordering criterion of the stages or periods in which the historical progress on this matter is organized responds to discriminating the phases in which the domain lies with the Nation and/or the provinc-



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina



es, as well as that resolution's hierarchical rank, both constitutional and legal. All of this, acknowledging the necessary arbitrariness in that decision and the possibility of hybrid schemes.

Consequently, the following stages will be addressed: Colonial stage (1776-1810); 2) Independence stage (1810-1853); 3) Neutral? Constitutional stage (1853-1886); y 4) Mixed legal stage (1886-1935).

Keywords: Natural Resources – Historical evolution – Hydrocarbons – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

HITOS EN EL DESARROLLO DEL DOMINIO MINERO/HIDROCARBURÍFERO

El actual modelo de los hidrocarburos en Argentina reconoce una evolución de (casi) dos siglos y medio de historia, la cual puede ser descrita de manera circunstanciada y situada desde su base normativa.

En cuanto a las etapas o períodos en los que organizamos el avance histórico en la materia, hemos adoptado el criterio ordenador de discriminar las fases en las que el dominio recaía en la Nación y/o en las provincias, así como el rango jerárquico de dicha resolución, ora constitucional, ora legal. Ello, reconociendo la necesaria arbitrariedad en dicha decisión y la posibilidad de esquemas híbridos.

ETAPA COLONIAL (1776-1810) ORDENANZAS DE TOLEDO DE 1574

¿Dónde situar la génesis de la regulación minero-hidrocarburífera en nuestro país? La primera disposición sobre el dominio minero en Hispanoamérica fue la contenida en la ley 47 del título XXXII del Ordenamiento de Alcalá en 1348, donde se dispuso la señoría del rey sobre las minas y no se permitió que nadie pudiera trabajarlas sin contar con un mandato del soberano. Ya la Ley II, Título XXVIII, Partida 3^o de Alfonso, el Sabio (1256), atribuía al rey "*las rentas de las salinas e de los otros metales*". Este sistema adscribió a la legislación española del Fuero Viejo de Castilla (Siglo XI) y las leyes de Partidas (1265), y continuó con las Ordenanzas Reales de Castilla (1487), las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno de Felipe II (1584), la Recopilación de Indias (1680) y las Ordenanzas de Nueva España (1783). Aquí se facultaba a todos los habitantes del reino sin distinción de nacionalidad a manifestar el descubrimiento de minas, lo

que les atribuía la propiedad y posesión de la mina y la obligación de pagar al rey un canon proporcional al valor comercial del mineral y explotarla con cuatro personas so pena de perder su derecho a favor de cualquier denunciante. Obviamente, el soberano ejercía plena jurisdicción sobre los yacimientos situados en tierras de su dominio, tanto de la metrópoli como de las colonias.

No obstante, la Corte Suprema identifica la primera célula normativa doscientos años después de aquel ordenamiento, a mediados del Siglo XXI. En efecto, el primer estatuto legal que tuvo aplicación en el entonces Virreinato del Río de la Plata fue el de las llamadas “Ordenanzas Casuísticas de Toledo”, dictadas hacia 1574 por el virrey del Perú, Francisco de Toledo, las cuales estaban dirigidas a la explotación minera de Potosí, las que fueron luego complementadas por las Ordenanzas del Perú en el año 1683. Estas directivas supeditaban la explotación de las minas a la conexión que se acordaba con los indios o españoles que registrasen su descubrimiento y las hiciesen trabajar permanentemente. Asimismo, sancionaban el incumplimiento de esta obligación con la pérdida de los derechos a favor del denunciante y obligaban al minero a aportar a la corona un quinto de la producción.

Estas directivas reales rigieron en nuestro territorio durante un siglo, no solo cuando formaba parte del Virreinato del Perú, sino también posteriormente cuando se erigió, en 1776, el Virreinato del Río de la Plata.

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Institución de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Ayres, dictada en Aranjuez por Carlos III en 1782, así lo dispuso, aunque con la advertencia de la sanción de otro cuerpo legal destinado a reglar todo lo atinente a la minería. **Las Ordenanzas afirmaban la plena propiedad de la Corona sobre todos los minerales y declaraban que las minas formaban parte de su dominio privado. Asimismo, era el rey quien los concedía a sus vasallos, con la orden de que nadie impidiera el libre cateo y la búsqueda de minerales.**

Ergo, el primer antecedente reconocible establecía ya la vigencia del *principio regalista* basado en el reconocimiento del dominio eminente del Estado. Vale resaltar que este precedente rigió en nuestro país hasta que en 1886 se promulgó el Código de Minería.

ORDENANZAS DE NUEVA ESPAÑA DE 1783

Poco tiempo después, la Real Cédula del 5 de agosto de 1783, que introdujo modificaciones al régimen anterior, extendió al Río de la Plata las ordenanzas que Carlos III había sancionado para Nueva España el 22 de mayo de ese año. Esta reglamentación, dictada para el Real Tribunal de Minería de Nueva España (creado en 1777) y destinada a perdurar en el régimen jurídico de la minería argentina, disponía en su art. 1º del título V: “Las minas son propias de mi real corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la ley 4ª, tit. 13, libro 6º de la Novísima Recopilación”; y en su art. 2º rezaba: “Sin separarlas de mi real patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas (...)”; finalmente, en el 3º preveía el esquema de concesiones para lograr el tipo de propiedad regulada en el 2º, con las obligaciones de contribuir a la Real Hacienda con una parte del producido y de explotarlas.

Según D’Alessio, estas “Ordenanzas Generales de Minería” de Nueva España o México, de 1783, fueron adoptadas en el Río de la Plata y rigieron desde 1785 hasta la Revolución de Mayo de 1810. Bajo este régimen la propiedad del subsuelo correspondía al real patrimonio y –como vimos– la corona, sin separarse de esa propiedad, las concedía a sus vasallos para que la explotaran a perpetuidad mediante el pago de una parte de los productos. **Aquel dominio, que ratificaba el principio regalista de las Ordenanzas de Toledo, era el típico dominio “eminente” o “radical”, y el derecho perteneciente a los vasallos era el denominado “dominio útil”.**

Fue con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 cuando pudo identificarse la existencia de una unidad política en estas tierras, aunque subordinada a la Corona de Castilla. Las instituciones políticas se regían por la Constitución de la Monarquía, no escrita ni codificada, sino estructurada básicamente por las costumbres.

ETAPA INDEPENDENTISTA (1810-1853)

Según Joaquín V. González, las ordenanzas reseñadas eran el código que hemos encontrado en vigencia los argentinos cuando nuestra Nación declaró su independencia. Asimismo, esas ordenanzas constituyen el origen histórico y jurídico de nuestro regalismo minero dado que la Nación Argentina es sucesora universal de los

soberanos de España sobre los territorios que desligó de la Corona por la guerra y, por lo tanto, de todo aquello sobre lo cual el Rey o la Corona o el Real Tesoro tenían dominio.

De esta manera, **esos derechos se transmitieron “al pueblo argentino, único depositario de la soberanía”, pero como ésta no es una persona, tiene que ser representada por la entidad jurídica Estado.**

1.2.1 ASAMBLEA DE 1813

Una vez comenzada nuestra vida independiente, la Asamblea Constituyente del año '13 dictó lo que se conocería como “Reglamento de Mayo”, destinado básicamente a estimular la explotación minera, “toda vez que ésta forma, después del crédito público, la base más sólida del sistema de hacienda”; y, poco después, antes de la disolución de la autoridad nacional, el Directorio dispuso por decreto del 21 de mayo de 1819 –y tras aprobar el reglamento elaborado por el gobernador de La Rioja, Diego Barrenechea– que se siguieran observando las Ordenanzas de Nueva España y, supletoriamente, las del Virrey Toledo.

Ese Reglamento, sancionado el 7 de mayo de 1813, fomentaba la minería mediante una técnica concreta: la autorización a extranjeros para su explotación, quienes podían adquirir la ciudadanía a los seis meses del establecimiento de sus labores.

1.2.2. DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA EN 1816

El hecho fundante de nuestra soberanía, la declaración de independencia del Reino del España, no alteró el esquema vigente, salvo por el sujeto titular de los derechos. En efecto, desde el Congreso de Tucumán en adelante se siguió aplicando la normativa real, por lo que el dominio privado de las minas pasó, por sucesión directa, de la corona a la nueva Nación, que de hecho lo había ejercido y dispuesto desde 1810.

Así, hasta 1853 continuaron aplicándose las Ordenanzas de México, ratificadas por el Reglamento Provisorio de 1817 y el decreto para el fomento del mineral de Famatina del 21 de mayo de 1819, todas complementadas por la legislación provincial.

1.2.3. DISPERSIÓN/ANARQUÍA ENTRE 1820 Y 1852

Empero, cuando transcurrió el período histórico que va desde 1820 hasta la batalla de Caseros, en 1852, especialmente durante su primer tramo en algunos estados provinciales mineros, como Tucumán y La Rioja, se reivindicó el dominio de aquéllos sobre el subsuelo mineral, en consonancia con la idea genérica de considerarse, cada una de las provincias, la sucesora del patrimonio y de la soberanía que hasta ese momento ejerciera la autoridad nacional en cabeza del Directorio.

El ejemplo de Famatina en 1820 será “el caso” por antonomasia. Veamos. La legislatura riojana había adjudicado la explotación de las minas del Cerro Famatina al Banco de la Rioja, creado ese año, cuyo presidente era Facundo Quiroga, caudillo de la región, y le había dado la exclusividad del derecho a acuñar moneda con los metales extraídos. Para su explotación se organizó la “Famatina Mining Company”, presidida por Braulio Costa, con capitales de socios británicos. Pero, simultáneamente, el Presidente de la Nación, Bernardino Rivadavia, de aparentes lazos con los capitales británicos, organizó la “Río de la Plata Mining Association”, con los mismos derechos otorgados por el Congreso Nacional de 1824/1826.

De esta manera, **la disputa mantenida durante parte de la década de 1820 entre ambas mineras por el derecho a explotar la mina riojana de Famatina puede ser interpretada como el primer conflicto sobresaliente entre el poder central local y el regional por la potestad de disponer y explotar los yacimientos de oro y plata.** En definitiva, Quiroga inició la explotación del yacimiento sin solicitar autorización o permiso del Congreso, lo que le permitió establecer una casa de moneda a los pies del cerro Famatina. Rivadavia se opuso y terminó por impedir la continuación de las tareas de explotación.

La guerra civil y el rechazo de la Constitución de 1826 acabaron con el fugaz predominio unitario. No obstante, la Famatina Mining terminó por quebrar, aunque La Rioja siguió acuñando moneda hasta 1860.

No obstante, la condición del Estado Nacional como legítimo continuador de la posición y derechos que detentaba la Corona es habitualmente rechazada por quienes infieren que no existe basamento normativo en el que apoyar dicha afirmación. Máxime, si se interpreta que, a partir de las luchas intestinas que se iniciaron en la década de 1820, se produjo la desintegración de la organización patria preexistente y el nacimiento de la Argentina como una confederación.

ETAPA CONSTITUCIONAL ¿NEUTRA? (1853-1886)

1.3.1 Constitución Nacional de 1853/60

La norma central del texto histórico no es otro que el art. 75 inc. 12 de la Constitución de 1853/60, cuyo texto, que pervive al presente, es el siguiente:

“Artículo 75: Corresponde al Congreso: (...)

12. Dictar los Códigos (...) de Minería, (...) sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; (...).¹

En este marco, es dable afirmar que ya en el período patrio el principio regalista fue mantenido. La Constitución de 1853 dio base constitucional a la opción por el sistema regalista al separar el Código Civil del de Minería, que regulan el suelo y el subsuelo, respectivamente. Así, el Congreso Nacional, al sancionar el primero de tales derechos de fondo, mantuvo el criterio regalista en su art. 2.342, inc. 2 —el que prevalece sobre el art. 2.518 que regula la propiedad del suelo—, pero a la vez establecía que pertenecerían “al dominio privado de la Nación o de las provincias según su ubicación”. El Código de Minería siguió el mismo principio.

Lo que estaba claro, al margen, es que la Norma Fundamental no se pronunciaba, en su texto constitutivo, en cuanto al sujeto destinatario de la titularidad de dominio sobre los recursos naturales en general y los hidrocarburos en particular. Es más, tales conceptos no figuraron de modo alguno en el articulado constituyente de la Nación. Ello, claro está, en cuanto a la materia estricta de la demanialidad.

Por el contrario, **lo que sí estableció el Constituyente de 1853 fue la delegación y, por ende, la titularidad federal sobre la facultad del dictado del Código de Minería, el cual incluiría el régimen integral sobre los hidrocarburos. Lo que aquí denominaremos una jurisdicción “originaria” amplia y permanente en 170 años de historia nacional. Ergo, la “neutralidad” postulada sobre el dominio no lo será, en modo alguno, sobre la jurisdicción.**

1 El resaltado ha sido agregado.

1.3.2. Estatuto de Hacienda y Crédito de 1853

Sancionada la Constitución, que atribuyó al legislador nacional la facultad de dictar el Código de Minería, el Congreso de la Nación elaboró el llamado “Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación Argentina”. Este prospecto normativo dispuso que ínterin el Congreso cumpliera con aquel mandato legiferante: “regirán en la Confederación las Ordenanzas de México, con las modificaciones que las legislaturas de provincia hayan hecho en ellas” (cf. Título X, art. 1), y ponía a cargo de la Administración General de Hacienda y Crédito que se creaba, “llevar el registro de la propiedad territorial pública y nacional en toda la Confederación incluso la subterránea de minas” (cf. Título II, art. 1, inc. 10).

La decisión importaba mantener la vigencia del principio regalista en minería, que reconoce al Estado el dominio eminente de las minas. Este estándar jurídico parece surgir explícitamente de las opiniones vertidas –durante el debate que precedió a la sanción del Estatuto– por el renombrado ministro de Hacienda, don Mariano Fraguero, y por el constituyente José M. Gorostiaga. En efecto, en la sesión del 9 de diciembre de 1853, al discutirse el texto del art. 10 del Título X, ambos coincidieron en reconocer que las minas eran “propiedad del soberano”. No obstante, ninguna disposición legal había decidido de manera expresa si tal dominio correspondía exclusivamente a la Nación o si las provincias tenían derecho a las ubicadas en sus respectivos territorios.

Así, al arribarse al dictado de la Constitución Nacional, ésta no estatuyó nada específico sobre régimen de minería. Sin embargo, la creación del “Registro Nacional de Concesiones”, que el Congreso encomendó al Banco Nación y cuyo redactor fue –precisamente– Fraguero, es un serio inconveniente con el cual tropieza la afirmación de que el texto de 1853 retuvo para las provincias el dominio sobre las minas existentes en sus territorios, ya que tiene en su contra una expresa manifestación de voluntad legislativa dada por los propios congresales de Santa Fe. Este registro fue la única ley nacional de minería vigente hasta la sanción del Código de Minería, en 1886, y no resultó derogado por los arts. 2.342, inc. 2º, y art. 2.518 del Código Civil.

En consonancia, nuestra Corte Suprema enfáticamente concluye en el precedente citado:

“Es francamente irrazonable suponer que, quienes acababan

de dictar las normas constitucionales, a pocas horas dictasen a su vez un texto legal inconstitucional. A mi juicio, se trata de un dato contundente: si los padres de la Constitución en diciembre de 1853 suscribieron dicho estatuto es porque *sabían* que lo referente al dominio minero no estaba reservado por las provincias en nuestra Carta Magna.

[E]l Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación, al colocar estas últimas bajo la égida de la Administración del Banco Nacional, a cuyo cargo corría no sólo el Registro de Minas, sino también la percepción del canon de \$20 anuales que debía abonar toda mina (...) permite suponer que después de organizarse nuestro país bajo el sistema federal, la Nación no había abdicado su derecho a las minas desde el momento que se atribuía su registro y percibía sus rentas”.²

1.3.3. Proyecto de Código de Minería de 1862

En 1862 el Poder Ejecutivo encomendó a don Domingo de Oro la elaboración de un proyecto de código basado, en lo medular, en las Ordenanzas de México, el cual atribuía la propiedad de las minas a la Nación cualquiera que fuese el territorio en el que se hallaran, al tiempo que sostenía que las minas debían considerarse entre “las cosas que forman los bienes de la Nación”. Este proyecto de código debía estudiar las condiciones de la minería en San Luis, Córdoba, San Juan y La Rioja y proponer, en consecuencia, medidas para su reactivación. Finalmente, el texto fue remitido al Poder Ejecutivo, bajo la presidencia de Mitre, quien lo hizo suyo y lo remitió a una Comisión Revisora que estaba integrada, entre otros, por el propio Fraguero –exministro de Hacienda y presidente de la Convención Reformadora de 1860. Si bien esta comisión lo aprobó, finalmente el texto no mereció la oportuna sanción por parte del Congreso Nacional.

El proyecto implantaba el *dominio originario* de la Nación sobre los minerales, pero al igual que el Estatuto de Hacienda y Crédito, solo consideraba tales a las piedras preciosas y sustancias metalíferas.

1.3.4. Código Civil de 1871

Reseña la CSJN que en los años que precedieron a la sanción del

2 CSJN, *in re* “Yacimientos Petrolíferos Fiscales c/Mendoza, Provincia de y otros s/nulidad de concesión minera”, 3/5/1979, *Fallos*: 301:341.

Código de Minería, frustrado el proyecto de Domingo de Oro, la vigencia de las Ordenanzas coexistió con las disposiciones del Código Civil sobre la materia. Entre ellas, la del art. 2.342, inc. 2°, que ratificaba, con relación a las sustancias mineras allí indicadas, el principio regalista ya arraigado en la concepción del derecho minero argentino. Se suscitaron, empero, problemas interpretativos acerca de la prevalencia de las disposiciones de este cuerpo legal sobre las normas incluidas en las Ordenanzas reales (ver Fallos: 25:13). Allí se reconoció que “aunque el Código Civil [que fuera] dictado posteriormente ha declarado de propiedad de las provincias sobre las minas comprendidas dentro de su territorio, esto en manera alguna importa derogar la legislación anterior del Congreso”.

Esta resolución que –según la Corte– fue suscrita por Gorostiaga, por entonces integrante del Tribunal, debe interpretarse en el sentido de que se refiere a disposiciones de la ley minera no consideradas por el codificador civil y, por tanto, subsistentes en su vigencia. **Lo cierto es que el art. 2.342 CC ratificó el *principio regalista*, por lo que Joaquín V. González pudo decir que concordaba “perfectamente con la tradición jurídica argentina”.**

1.3.5. Ley 726 de 1875

Rechazado el proyecto de Código de Minería preparado por don Domingo de Oro, y encomendada al PEN la designación de una persona que revisara ese proyecto y tomara como base el principio según el cual “las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren”, el Poder Ejecutivo designó, el 26 de febrero de 1876, al jurista cordobés Enrique Rodríguez para la confección de un nuevo proyecto que sería, a la postre, el texto definitivo.

Antes, la ley 726, promulgada el 28 de agosto de 1875, dispuso que “el redactor del Código tomara como base para la confección de ese trabajo, el principio de que las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren”.

Estas referencias históricas llevan a la conclusión de que, en ese momento, la cuestión jurisdiccional de las minas no era una discusión constitucional sino legal, y que una nueva ley podía cambiar el principio si así convenía al interés general.

1.3.6. La ley 1.532 de 1884 sobre las nuevas provincias

La situación de las nuevas provincias, es decir, de aquellos territorios nacionales que se provincializaron en la segunda mitad del Siglo XX, amerita una mención particular. La pregunta ha sido recurrente y consiste en saber si el estatus jurídico “originario”, asignado a las provincias que concurrieron a los procesos constitucionales de 1853 y de 1860, puede resultar distinto de las “nuevas”, o si –por el contrario– ello afectaría la igualdad entre unos y otros territorios provinciales.

Pese a la ausencia de una norma explícita de la Constitución en tal sentido, puede afirmarse que, en nuestro Derecho Público, la pauta básica es la igualdad política de los miembros de la relación federal, principalmente en lo que hace a su ámbito de atribución. Esta regla, consagrada por la Corte Suprema de Estados Unidos de Norteamericana en el caso *United States v. Texas* [339 U.S. 707 (1950)] al decir que “cuando se acepta un nuevo Estado en la Unión, se lo hace en un pie de igualdad con todas las demás”, tuvo pacífica acogida en la doctrina nacional y en los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tal como ilustra la causa “Pcia. de La Pampa c/Pcia. de Mendoza” de 1987 (*Fallos*: 310:2478).

Por su parte, la ley 1.532 de Territorios Nacionales, sancionada en 1884, fue sucesivamente modificada por una serie de normas a lo largo de algo más de un siglo, a saber:

- La ley 2.735 de 1890: no refiere a provincialización de territorios nacionales.
- La ley 5.217 de 1907: fija el límite entre Mendoza y La Pampa.
- El decreto 9.375 de 1943: divide al territorio nacional de Los Andes en tres fracciones que comprenderán las provincias de Jujuy, de Salta y de Catamarca.
- La ley 14.037 de 1951: provincializa los territorios nacionales de Chaco y La Pampa.
- La ley 14.294 de 1953: provincializa el territorio nacional de Misiones.
- La ley 14.408 de 1955: declara provincias a los territorios nacionales que constituirán las provincias de Formosa, Neuquén y Río Negro, por un lado, y de Chubut y Santa Cruz, por el otro (comprendidas en esta última el territorio actual de Tierra del Fuego, las islas del Atlántico Sur y el sector antártico argentino).

- La ley 23.775 de 1990: declara provincia al entonces territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Ahora bien, **visto el derrotero de la ley 1.532, lo relevante para el *momentum* situado a fines del Siglo XIX era que estas vastas regiones que se irían provincializando detentaban aún –y por largas décadas lo seguirían reivindicando así– la titularidad federal del Estado Nacional.**

ETAPA LEGAL MIXTA (1886-1935)

1.4.1. Código de Minería de 1886

Tal como reconstruye la CSJN en su fallo señero, finalmente se arribó a la sanción del tan ansiado Código de Minería. El Senado lo había aprobado a libro cerrado –luego de la remisión del presidente Roca– el 24 de septiembre de 1885. Sin embargo, la Cámara de Diputados le impuso modificaciones que debieron ser revisadas y aprobadas, nuevamente, por el Senado. Finalmente, el 25 de noviembre de 1886, el presidente Juárez Celman promulgó la ley 1.919, y el texto entró en vigencia como Código de la República a partir del 1° de mayo del año siguiente

Esta norma recoge, en su art. 7°, el principio de que las minas son bienes privados de la Nación o las provincias, según el territorio en el que se encuentren. **Hasta entonces, el sistema regalista –que acuerda al Estado *lato sensu* la jurisdicción sobre las minas– se mantuvo como un concepto jurídico inalterable a lo largo de toda la legislación minera y subsiste hoy –aunque no plenamente– en la economía del código vigente.** Es oportuno aquí recuperar la nota al art. 7° de este Código incluida por el legislador:

“Dada nuestra organización y régimen político era consiguiente y bajo muchos aspectos conveniente, atribuir a los estados la propiedad de las substancias minerales comprendidas en sus respectivos dominios pero no era indispensable. El objeto de las minas quedaba cumplido, ya adjudicándolas exclusivamente a la Nación, ya atribuyéndolas a las provincias”.

De allí se sigue el sustrato discrecional, en cabeza del legislador, de la decisión de consignar a un orden institucional (nacional), o al otro (subnacional), la titularidad sobre las minas en general y los hidrocarburos

en particular, atento que estos últimos eran jurídicamente considerados un “mineral” más, sujetos al Código de Minería e incluidos dentro de la clase o categoría de los “betunes y aceites minerales”.

Así, la norma adopta un criterio territorial según el cual el dueño del suelo era dueño de los minerales. Como hemos visto, no es un dato menor que en esa época había enormes extensiones de territorio bajo el dominio y la jurisdicción del Estado Nacional, en forma de “territorios nacionales” o de “gobernaciones”.

¿Qué ocurrió con la sanción de la ley 1.919? Pues que si hasta ese entonces las minas eran de propiedad de la Nación, en adelante pasarían a ser del dominio privado de la Nación o de las provincias, junto con otras dos directivas, a saber: *a)* la prohibición al Estado para disponer o explotar minas, y *b)* la obligación al permisionario de trabajar y poblar la mina.

De esta manera, el Estado –Nacional o provincial– resulta ser el titular de las minas objeto de concesión legal; y las obligaciones del minero son determinadas por el Código de Minería, no por imposición del Estado en cada caso particular. La propiedad minera, de acuerdo a este Código, es una propiedad distinta a la del terreno en que se encuentra, y se rige por los mismos principios de la propiedad común, salvo disposiciones especiales del Código de Minería (cf. art. 11). Hay, entonces, dos propiedades: la propiedad *superficial* –cuyo titular puede ser un sujeto privado–, y la propiedad del *subsuelo*, que el derecho de fondo reconoce al Estado, no al descubridor.

Asimismo, se distinguen tres tipos de minería, que genéricamente pueden resumirse como: la de sustancias metalíferas, la de sustancias no metalíferas, y la de piedras y materiales usados en la construcción. Las dos primeras son susceptibles de concesión y dominio minero en sentido estricto, en tanto que la tercera forma parte del dominio superficial del suelo.

No obstante la titularidad del Estado, la propiedad minera no es un bien de “dominio público”, puesto que, a diferencia de este tipo de bienes, las minas pueden ser objeto del aprovechamiento exclusivo por parte de los particulares. El Estado, como entidad soberana y representante del interés público, se encuentra facultado para otorgar concesiones mineras a descubridores de nuevos depósitos.

Arribados a este punto consideramos oportuno transcribir algunos considerandos del primer precedente de fuste que la doctrina identifica dentro de las actuaciones del órgano máximo del Poder Judicial de nuestro país, a saber: el fallo de la CSJN en la causa “Yacimientos

Petrolíferos Fiscales c/Pcia. Mendoza” del 3 de mayo de 1979. Los conceptos liminares en materia de dominio y jurisdicción en torno al Código de Minería son los siguientes:

“Que al conferir al Poder Legislativo de la Nación la facultad de **dictar el Código de Minería, la Constitución Nacional le otorgó la atribución de establecer en su integridad el régimen legal de las minas, entre las cuales se encuentran los yacimientos de hidrocarburos (...)**: a) la mentada reglamentación de las minas puede estar contenida en el código de la materia, en las leyes nacionales que se incorporan a éste o en las que lo integran, modifican o amplían, todo lo cual comporta el ejercicio de la misma potestad legislativa del art. 67 inc. 11 que se está considerando (...); b) tal ordenamiento incluye todas las instituciones típicas y específicas de la aludida rama del derecho, con la limitación que resulta del propio texto constitucional; c) la cortapisa indicada precedentemente se refiere al resguardo de las jurisdicciones locales y a la aplicación e interpretación de las normas comunes por los tribunales federales o locales, según corresponda, lo cual debe analizarse primordialmente en función de lo establecido en el art. 100 de la Constitución Nacional”.³

“**Que el régimen jurídico de las minas comprende, necesariamente, una regulación especial del dominio** de éstas que presenta características peculiares, privativas de la materia. Es así que tanto en el derecho argentino como en el comparado, invariablemente, ha sido preciso ocuparse del llamado dominio originario de las minas, sea para negarlo, sea para afirmarlo y atribuirlo a uno y otro titular, según la posición que se asuma. (...) En la tradición jurídica argentina, la legislación minera que rigió en las distintas épocas no omitió el tratamiento especial del tema, pudiendo mencionarse en tal sentido los siguientes ejemplos: el Estatuto para la organización de la hacienda y crédito público de la Confederación Argentina de 1853, que remitió a las Ordenanzas de Nueva España o México de 1783 (...); el art. 2° de la ley 726 sobre revisión del proyecto de Código de Minería de don Domingo de Oro; el citado art. 7° del Código de Minería vigente; el art. 373 del referido Código, texto según la ley 12.161 de petróleo e hidrocarburos fluidos; las leyes 14.773 y 17.319 que se examinan en este fallo; el art. 5° del decreto-ley 22.477 sobre elementos y minerales nucleares. Lo expresado permite afirmar que

3 Considerando 10. En éste y en los siguientes considerandos, el uso del resaltado ha sido añadido.

permanentemente hubo de legislarse sin dar por supuesta una determinada solución de raigambre constitucional.”⁴

“Que (...) el silencio de la Constitución Nacional sobre esta faz de la propiedad minera tornaba inexcusable que el Poder Legislativo estableciera normas expresas sobre el asunto, en el entendimiento de que así cumplía el cometido que la propia Constitución le había asignado al confiarle el dictado del Código de Minería. Lo contrario hubiera importado el establecimiento de instituciones mineras truncas, orgánicamente incompletas, ya que, como quedó afirmado, el régimen jurídico de las minas comprende su ordenación dominial y ésta a su vez incluye un discernimiento del dominio originario de ellas. De los varios sistemas que conoce el derecho comparado sobre esta última cuestión, el legislador pudo prudencialmente elegir el que resulta de la ley ahora impugnada, sin que, por otra parte, hubiera sido constitucionalmente atacable el que atribuye a las provincias –según los casos– tal propiedad.”⁵

“Que (...) resulta pertinente citar lo sostenido en 1853 por el entonces ministro de Hacienda de la Confederación Argentina, Dr. Mariano Fraguero, en ocasión de discutirse el Estatuto de Hacienda y Crédito (...): ‘Que las minas eran propiedad del soberano...’ y ‘Que no puede compararse una mina con un campo o una casa, que es descuido en el trabajo de estas últimas, no importaría la pérdida de una fortuna como sucede con las minas que ocultando **un tesoro**, queda perdido para la sociedad y su dueño, si éste las abandonaba’, a lo cual asintió su ocasional contenedor José Benjamín Gorostiaga, quien manifestó (...): ‘Que reconoce la propiedad de las minas como pertenencia del Soberano’ (...). A ello puede añadirse que lo atinente a hidrocarburos introduce nuevos y peculiares problemas, por lo que cabe ratificar aquí lo asentado por esta Corte en la sentencia del 16 de abril de 1936, *in re* ‘Kinkelín, Emilio c/Gobierno Nacional’, a saber: ‘Que el criterio interpretativo de la justicia debe informarse, tratándose de minas de petróleo, por el que orienta a la legislación general y nacional en la materia que contemplan los graves y trascendentales problemas económicos y políticos vinculados y suscitados por este mineral que ha revolucionado la técnica y, consiguientemente, transformado muchos aspectos de la vida interna e internacional’ (Fallos:

4 Considerando 11.

5 Considerando 12.

170:274, especialmente página 291).”⁶

“Que atento lo expuesto, puede afirmarse que lo aducido por el legislador en relación con sus facultades para dictar las normas ahora discutidas, no excede los límites de una razonable interpretación constitucional. (...) **[E]s el Congreso de la Nación el que tiene la potestad de dictar el Código de Minería y, dentro del contenido de este Código, lo relativo al régimen del dominio del subsuelo.** Nuestro Preámbulo considera que proveer a la defensa común es uno de los objetivos que fundamentan la formación de la Nación Argentina. Todo lo que hace al petróleo y a sus derivados es materia típica de **defensa nacional**. Surge del propio Preámbulo. En cuanto a las provincias, sabemos bien que ellas han hecho depositaria a la Nación de toda la competencia relacionada con la defensa nacional, sus atribuciones están limitadas fundamentalmente por los arts. 1° y 31 de la Carta Magna’. Y: ‘Entre las potestades que el inciso 11 del art. 67 de la Constitución Nacional pone en manos del Congreso de la Nación, está la de legislar sobre el dominios de las minas, atribuyéndolas a la Nación si el **interés nacional** así lo exige, o a la Nación y a las provincias, según el territorio en que se encuentre, si llega a estimar que así corresponde, también fundándose en el bienestar general de la República.’”⁷

“Que cabe señalar que a diferencia de la propiedad privada que, si bien con función social, se orienta principalmente a satisfacer necesidades o intereses particulares, **el dominio de los yacimientos de hidrocarburos –en razón de la naturaleza e importancia de éstos, a que se hizo referencia supra– mira directa y primordialmente a salvaguardar importantes valores generales y al logro del bien común de la nación toda.** La justificación de su titularidad no puede, pues, surgir –por sí y sin previsión legislativa– de la ubicación geográfica, ni del descubrimiento y ocupación sino de la **finalidad específica** de su explotación enderezada al logro de objetivos de indudable **relevancia nacional** que, al par que trascienden, incluyen los intereses de todas las provincias y afecta a la comunidad entera del pueblo de la Nación. **Los propósitos de ‘proveer a la defensa común’ y ‘promover el bienestar general’ enumerados en el Preámbulo** indican, conforme a lo expuesto, que compete al Congreso Nacional la regulación jurídica del dominio y explotación

6 Considerando 13.

7 Considerando 14.

de los citados yacimientos, pues la autoridad que tiene a su cargo la consecución de determinados fines ha de poder disponer de los medios necesarios a ello conducentes.”⁸

“Cabe añadir que los arts. 3° y 13 de la Constitución no se hallan tampoco comprometidos, ya que el *sub lite* no versa sobre una desmembración territorial sino sobre el dominio y aprovechamiento de un recurso natural cuya regulación ha sido puesta por la Carta Magna en manos del Poder Legislativo de la Nación. A este último respecto, merece recordarse la doctrina sentada por esta Corte, según la cual nunca puede ser atentatorio al régimen autónomo de las provincias el ejercicio legítimo por la Nación de las facultades que le han sido expresamente delegadas en aquélla, por más que tales facultades deban ejercitarse en el territorio mismo de los estados autónomos (Fallos: 271:186; 284:161).”⁹

De esta reseña pueden extraerse varias conclusiones, una de las cuales resulta fundamental para el desarrollo del sector: que el dominio provincial no prosperó al inicio de nuestra organización nacional. En efecto, durante la mayor parte de nuestra historia primó, de hecho o de derecho, el principio contrario, es decir, que el dominio residía en cabeza del Estado Federal.

Por su parte, como advierte Catalano, no existen antecedentes de otros bienes del dominio provincial, cuyo destino final se encuentre sometido a restricciones administrativas. Ello trae ciertos condicionamientos al dominio provincial, el cual –no obstante ser pleno como el dominio civil– está sujeto a limitaciones al igual que este último, a fin de hacerlo compatible con el interés general. Estos condicionamientos son, precisamente, objeto del Código de Minería.

1.4.2. Decretos s/n y ley 7.059 de 1910 luego del descubrimiento en 1907

¿Cuándo comienza la historia, tradición y cultura hidrocarburíferas en nuestro país? ¿En 1907 o antes? Como es de esperar, coexisten diferentes versiones al respecto. La narrativa “oficial” refiere al descubrimiento operado en la ciudad de Comodoro Rivadavia el 13 de diciembre de ese año como el hito fundacional.

Ahora bien, Gadano se ocupa de rescatar antecedentes previos a

8 Considerando 15.

9 Considerando 16.

este acontecimiento ocurridos en la región patagónica.¹⁰ Así, se citan habitualmente los casos de: 1) la Compañía Jujeña de Kerosene, que comenzó la explotación del petróleo –con medios precarios– en 1865 y 2) la Compañía Mendocina Explotadora de Petróleo, creada y conducida por Carlos Fader, cuyos primeros cuatro pozos se perforaron –y tres fueron productivos– en 1887 (justo dos décadas antes que el descubrimiento comodorense), en la ciudad de Cacheuta, bajo la supervisión de un geólogo polaco (Zuber), luego complementado por el ing. Enrique Hermitte. Esta explotación continuó por lo menos hasta 1897, con 30 pozos perforados y una producción de cerca de 8.000 toneladas de petróleo. También puede mencionarse un antecedente en el Territorio Nacional del Neuquén hacia 1904. Según este autor, los factores que impidieron el éxito de aquellas primeras compañías petroleras argentinas fueron los siguientes:

“La legislación no era la más adecuada (...), un mercado demasiado incipiente para la colocación de los productos, falta de capital, dificultades técnicas, carencias en infraestructura de transporte, [oposición de las compañías ferroviarias anglo-americanas] y la desafortunada ausencia de un descubrimiento importante”.¹¹

Lo cierto es que el relato mayoritario no solo se impone en los textos y conmemoraciones oficiales, sino que lo realmente relevante y decisivo será lo que ocurre inmediatamente después del “descubrimiento” comodorense en materia de “reserva de áreas en favor del Estado Nacional”.

En efecto, en diciembre de 1907 trabajadores nacionales de la comisión del Ministerio de Agricultura dedicada a estudiar las napas de agua y los yacimientos carboníferos (en una palabra, explorar el potencial energético del subsuelo argentino que buscaban aguas subterráneas), descubren en Comodoro Rivadavia –como parte de las tareas encomendadas– un yacimiento de petróleo.

Dicha cuadrilla, dependiente de la División de Minas, Geología e Hidrología del Ministerio de Agricultura, estaba al mando del ing. Hermitte junto a sus colegas Julio Krause, Pablo Nogués y el Comodoro José Fuchs. Reseña Mansilla:

10 GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en Argentina: 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, 3ª edición, Edhasa, 2006, pág. 16-19.

11 GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en Argentina: 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, 3ª edición, Edhasa, 2006, pág. 21.

“[El 13 de diciembre] dos operarios nacionales (Humberto Bégún y José Fuchs) enviaron a Buenos Aires un telegrama informando el descubrimiento de petróleo mientras buscaban agua (...). Sin embargo, ese descubrimiento no se debió meramente a la casualidad, sino que desde varios años antes se estaban realizando trabajos de investigación del subsuelo argentino con el objetivo de encontrar agua, hidrocarburos o minerales”.¹²

Vale recordar que la ciudad de Comodoro Rivadavia integraba, en ese momento, la gobernación del Chubut, es decir, uno de los territorios nacionales previstos en la mencionada ley 1.532 y, como tal, sometido a la jurisdicción exclusiva del Gobierno Federal.

Así, el 14 de diciembre de ese año, solo un día después de operado el descubrimiento, el entonces presidente Figueroa Alcorta decreta (en menos de 40 palabras) la creación de una “reserva estatal” en un radio de 5 leguas kilométricas a todo rumbo (unos 24 kilómetros) desde Comodoro, una superficie de aproximadamente 110.000 hectáreas en tierra, restringiendo así los pedidos de cateo de los privados en esa zona.

Así las cosas, esta reserva a favor del Estado Nacional, cuyo claro propósito fue impedir que los privados ejercieran su derecho a solicitar permisos de exploración, fue creada mediante el dictado de un decreto del 14 de diciembre de 1907 (no llevaban número en esa época), que se amparó en una delegación dispuesta por la ley 4.167, mediante la cual el Congreso Nacional reconocía al Poder Ejecutivo la facultad referida a la exploración y enajenación de tierras fiscales.

Con fecha 20 de septiembre de 1910 el Poder Ejecutivo Nacional nuevamente optó por dictar un decreto mediante el cual prohibía el otorgamiento de permisos dentro de un radio de 5 kilómetros desde cualquiera de los pozos perforados por el Estado.

Finalmente, fue la ley nacional 7.059, dictada en septiembre de 1910, la que autorizó al Poder Ejecutivo a reservar cinco mil hectáreas en la zona de Comodoro Rivadavia, donde no debían concederse permisos ni cateos por el plazo de cinco años —plazo que se prorrogó en 1915 por igual término mediante la ley 9.664. Fenecido dicho plazo, la superficie debía ser subdivida en parcelas para ser licitadas,

12 MANSILLA, Diego, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”, 2007, pág. 20.

pudiendo el Estado explotar directamente alguna de ellas para sus propias necesidades (armada, ferrocarriles, etc.).

El 9 de mayo de 1913 el presidente Sáenz Peña dictó una disposición, conocida como “la Gran Reserva”, a través de una resolución del Ministerio de Agricultura, por la cual se ampliaba considerablemente el territorio afectado a la reserva estatal y caducaban todos los permisos allí ubicados que no estuvieran en cumplimiento de sus obligaciones. A esta normativa solo sobrevivieron tres pedidos de cateo.

Bajo el mandato del presidente Victorino de la Plaza, en agosto de 1914, se modificó la interpretación de la ley 7.059 y se estableció –nuevamente por decreto del 8 de octubre de 1914– que la reserva solo podía aplicarse sobre las tierras fiscales, es decir, la zona de reserva se volvía a reducir.

1.4.3. Decreto s/n de 1910 sobre el nacimiento de YPF

Según Mansilla, “[e]l hecho de que el descubrimiento del petróleo haya sido en un Territorio Nacional, por operarios estatales y en la costa (por lo que no se dependía de los ferrocarriles ingleses), facilitó la intervención y el dominio del Estado nacional. Esto fue lo que permitió llevar a la práctica la teoría del domino estatal heredada de la tradición jurídica colonial (a diferencia de la tradición anglosajona que otorga la plena propiedad privada de las minas y yacimientos)”.¹³

Pero aún faltaba un paso más: darle cuerpo, sentido y estructura al sujeto público que llevaría adelante dicha explotación en nombre del Estado Nacional.

Fue en este marco, que el gobierno del presidente Roque Sáenz Peña, a instancias de su ministro de Marina Sáenz Valiente, dictó un decreto, el 24 de diciembre de 1910, para la creación de la *Dirección General de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia (DGEPCR)*. Ello, con el objetivo de explotar las zonas de reserva fiscal. Al frente de esta repartición, el ingeniero Luis Huergo denunció en 1913 maniobras de la Standard Oil tendientes a impedir la explotación estatal, mediante la obtención de concesiones sindicalizadas e inoperantes temporariamente. Luego debió atravesar una gran crisis

13 MANSILLA, Diego, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”, 2007, pág. 20.

energética durante la Primera Guerra Mundial cuando prácticamente se cancelaron las importaciones. Para 1922, a pesar de que se había duplicado la extracción de 1919, el petróleo nacional apenas representaba el 30% del consumo.

Para revertir esta situación, y ante la negativa del Congreso de tratar los proyectos de ley referidos a las explotaciones petrolíferas, el presidente Hipólito Yrigoyen dictó, casi sobre el final de su primer mandato, un decreto S/N, de fecha 3 de junio de 1922, por medio del cual creó la *Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)*, dependiente del Ministerio de Agricultura. La finalidad principal de esta Dirección era administrar los yacimientos petrolíferos de la Nación, que incluían a los ubicados en Plaza Huincul, “en el territorio del Neuquén”; pero también adoptar un papel activo en todas las fases del mercado petrolero, desde la extracción al refinamiento y la comercialización de derivados.

El 19 de octubre de 1922, el flamante presidente Alvear designó al frente de la DGYPF al ingeniero y coronel Enrique Mosconi, quien la condujo durante diez años. En los primeros tiempos actuó en tándem con el ministro de Agricultura, Tomás Le Bretón.

Los esfuerzos de YPF por imponerse en los territorios que sí eran originariamente provinciales, son valiosos para ilustrar de qué manera los gobiernos subnacionales otorgaban concesiones a principios del Siglo XX en beneficio de compañías privadas y extranjeras (como la Standard Oil o Shell). En muchos casos, la resistencia de YPF surtió efecto. En efecto, Mendoza había firmado un convenio con YPF en 1932, por el cual le confió la investigación y exploración de vastas zonas en la provincia. A resultas de ello, en 1934 se retomó la explotación y en 1940 se firmó un nuevo convenio que incluía todos los tramos del proceso productivo y comercial. En Salta, en cambio, la situación fue más zigzagueante, en función de que se alternaron gobiernos radicales y conservadores. En 1911 se había decretado una gran reserva de territorio sin dar concesiones, pero la *elite* local, aliada a la Standard Oil, logró en 1918 su derogación, por lo que Yrigoyen intervino la provincia. Con esta modificación, la empresa estadounidense adquirió más de un millón de hectáreas pero no produjo petróleo hasta 1926. Mientras tanto, YPF carecía de permiso legal para extraer petróleo en la provincia, lo que logró —finalmente— en 1927, al obtener las concesiones de un particular que las había conseguido con anterioridad. También Jujuy resistió

los avances de YPF. Ambas provincias tenían fuertes vínculos con la Standard Oil. Fue habitual en esos años la quita de derechos de exploración y explotación o la firma de convenios entre empresas y algunas provincias, que eran inmediatamente revocados una vez que llegaban a conocimiento de YPF.

Hubo incluso un intento fallido de nacionalizar el petróleo en 1927. Efectivamente, los diputados Carlos F. Melo (radical) y Rodolfo Moreno (conservador) habían proyectado que se declarara “patrimonio nacional” a las minas de hierro, hulla y el petróleo, otorgando su explotación al Estado. Tiempo después, Melo propiciaría una vasta reforma constitucional en el mismo sentido que resultó infructuosa. Aquella idea fue madurando durante una década hasta que, en la sesión de la Cámara de Diputados del 28 de julio de 1927, el radical Diego Luis Molinari, conocido jurista e historiador, propuso la nacionalización del petróleo y su explotación por parte del Estado. Así tuvo lugar un histórico debate sobre el petróleo, en el que la nacionalización del recurso logró *media sanción*, aunque por estrecho margen (65 votos contra 55). Sin embargo, a pesar del triunfo del presidente Yrigoyen en las elecciones de 1928, la oposición prevaleció en el Senado y la iniciativa jamás logró convertirse en ley. Según reconstruye Palazzo:

“La nacionalización del petróleo fue una propuesta política sostenida por el radicalismo en las presidencias de Yrigoyen y Alvear. En 1927 logró media sanción en la Cámara de Diputados, pero el Senado seguía dominado por los partidos conservadores, que se oponían a que las provincias perdieran el manejo del tema –lo cual, según se argumentaba, beneficiaría a las compañías extranjeras, pues les era más fácil negociar con ellas–. En 1929 el radicalismo obtuvo mayoría en el Senado. En un mensaje que le dirige Yrigoyen instándolo a completar esa aprobación, expone: ‘A fin de evitar que se repita lo ocurrido con el suelo fiscal y conservar los beneficios del petróleo para el pueblo de la República, es menester organizar un régimen legal que consulte las exigencias del interés de la Nación, poniendo en manos del Estado el dominio efectivo de los yacimientos petrolíferos y confiriéndole el monopolio de su explotación y comercialización’. La ley no llegó a sancionarse y el 6 de septiembre del año siguiente el Presidente fue derrocado por un alzamiento militar”.¹⁴

14 PALAZZO, Eugenio L., “Los hidrocarburos en los equilibrios y en las tensiones entre la Nación y las provincias”, en *Revista Argentina de Derecho de*

La dificultosa génesis de YPF se fue complementando con un reglamento orgánico del año 1923, que estableció su descentralización, para luego obtener, en 1930, la encomienda del PEN para actuar en su nombre en la exploración y explotación del petróleo en todo el país; esto fue complementado en 1932 con la primera ley orgánica (11.668), que ratificaba las atribuciones mencionadas. Todo ello, ya bajo el comando del gobierno de facto, que luego del luctuoso primer golpe militar de 1930, había encabezado el general Juan P. Justo, cuya administración tuvo una política de respaldo al accionar de YPF. Mediante un decreto, ratificado luego por el Congreso, se permitió a la empresa nacional operar en las provincias aunque sin la nacionalización de las reservas, a pesar de que Salta había firmado un contrato de exclusividad con la Standard Oil. Así, se impusieron ciertos límites a las hectáreas que serían concesionadas al capital privado y se ampliaron los márgenes de territorio nacional dispuesto para la compañía de bandera nacional. La idea detrás de esta decisión –motorizada por el Ejército– no era otra que la de industrializar el país, pues sin industria ni energía nacional no podía existir, en la práctica, una soberanía plena. El ingeniero Hermitte, el coronel Mosconi y el coronel Baldrich en cuanto al petróleo, así como el general Savio en lo relativo al acero, fueron los defensores más importantes de esta corriente de pensamiento y acción.

Como corolario de este proceso genético, Yacimientos Petrolíferos Fiscales se transformó en la primera empresa petrolera estatal del mundo, y sirvió como modelo de empresa integrada y eficiente en toda América.

Eso sí, este nacimiento accidentado fue causa y efecto de la disputa inicial entre la Nación y las provincias por el dominio del subsuelo y el ejercicio de la facultad concedente. En palabras de Mansilla:

“Si bien las concesiones privadas en las provincia nunca llegaron a representar parte importante de la extracción nacional (en 1930 de Salta se extraía apenas el 2% del petróleo nacional), la discusión sobre la soberanía entre nación y provincias fue muy importante en los primeros años. Salvo en algunos momentos en los que existían gobernadores afines al gobierno nacional, las provincias petroleras mantuvieron una posición enfrentada a la nacionalización o centralización de los yacimientos y lograron frenar todos los intentos de

la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM), N° 5, Buenos Aires, Ábaco, 2015, pág. 71.

reformas del Ejecutivo. Históricamente, la posición de los gobiernos provinciales se encontró del lado de las petroleras internacionales y en contra de YPF”.¹⁵

1.4.4. Ley 11.688 de 1932 de consolidación de YPF

En las sesiones extraordinarias del 13 de diciembre de 1932, justo el día en que se cumplían 25 años del descubrimiento en Comodoro, el Congreso de la Nación aprobó la ley 11.668, primera norma orgánica sobre la compañía, titulada “*Sobre organización de la Dirección General de Y. P. F.*”. Allí se garantizó el monopolio de todas las actividades del mercado, esto es, el estudio, la exploración y explotación, su industrialización, transporte y comercialización, para yacimientos de hidrocarburos y productos derivados (directos o indirectos) que el Estado Nacional ya poseyera o adquiriera en un futuro. Era responsabilidad de YPF llevar adelante todas esas actividades de la Nación, y su directorio debía ser nombrado por el PEN con acuerdo del Senado.

En torno a la dicotomía entre explotación pública y explotación privada, el conflicto del Estado Nacional (directamente o a través de YPF) con las compañías petroleras privadas fue una constante a lo largo de las primeras décadas de explotación hidrocarburífera de nuestra historia. La lucha contra el acaparamiento de superficie de yacimientos por parte de las empresas privadas fue una preocupación incesante del sector público. Quizás el ejemplo prototípico –como hemos visto– fue la lucha llevada adelante por el coronel Enrique Mosconi contra la Standard Oil en la provincia de Salta, dado que dicha provincia (recordemos que durante esta etapa, tanto Comodoro Rivadavia como Plaza Huincul estaban dentro de sendos territorios nacionales, y por lo tanto, bajo el control del Gobierno Federal) no tuvo tapujos en otorgar derechos tanto al Estado Nacional como a la compañía internacional, lo que generó un sinnúmero de otorgamientos, firmas de acuerdos y revocaciones que imposibilitaron el desarrollo de la actividad en la zona por años.

15 MANSILLA, Diego, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”, 2007, pág. 26.

BIBLIOGRAFÍA

- CASAL, Daniel, “Evolución de la legislación hidrocarburífera en materia de concesiones”, en *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, N° 5, Buenos Aires, Ábaco, 2015.
- CASSAGNE, Juan C. y DE LA RIVA, Ignacio M., “Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en Argentina”, en *Revista Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, N° 93, mayo/junio 2014.
- CATALANO, Edmundo F., “*Teoría General de los Recursos Naturales*”, Buenos Aires, Zavalía, 1977.
- DE LA RIVA, Ignacio, “Dominio y jurisdicción sobre hidrocarburos en nuestro sistema federal”, en *El Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 2008.
- DE SIMONE, Orlando, “El dominio originario de los recursos naturales”, *La Ley*, N° 119, 24/6/1997.
- DEVIA, Leila, KROM, Beatriz y NONNA, Silvia, *Manual de recursos naturales y derecho ambiental*, 2° edición, Buenos Aires, Estudio, 2020.
- DIANA, Nicolás, “El dominio de los recursos naturales en la Constitución de 1994 (en particular, los hidrocarburos)”, en *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994. A 25 años*, BENENTE, Mauro (compilador), José C. Paz, EDUNPAZ, 2019.
- DROMI, José R., “Nación y provincias ante el régimen de hidrocarburos”, *Jurisprudencia Argentina*, 1979-IV-19.
- FERREYRA, Raúl G., *Bosquejo sobre la Constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2022.
- FRÍAS, Pedro J., “*Dominio y jurisdicción de la Nación y las provincias*”, documento de trabajo presentado al Seminario sobre problemas del federalismo en Argentina, CFI, Buenos Aires, 1973.
- GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en Argentina: 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, 3ª edición, Edhasa, 2006.
- GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “Potestades Federales y Provinciales en materia de recursos naturales”, *La Ley*, Suplemento Administrativo, 2015-F.
- GEANDET, Ariel, “*Herencia histórica-legal del derecho hidrocarburífero en Argentina. Desde las minas del Rey al marco actual*”, monografía de la Diplomatura en Economía de la Energía y Planificación Energética, COPIME & IAE, Buenos Aires 2013.
- MANSILLA, Diego, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2007.
- MÁRQUEZ, Gonzalo, “El régimen hidrocarburífero a la luz del federalismo argentino”, en *RADEHM*, N° 10, Ábaco, Buenos Aires, 2016.
- MARTIRÉ, Eduardo, *Historia del Derecho minero argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, segunda edición, 1987.

- PADILLA, Francisco E., *Curso de Derecho Minero*, Tucumán, Instituto de Derecho Minero, 1950.
- PIGRETTI, Eduardo, *Derecho de los recursos naturales*, Buenos Aires, *La Ley*, 1971.
- RICCARDI, Alberto C., “El desarrollo histórico de las exploraciones petroleras en la Argentina”, La Plata, Academia Nacional de Ciencias de Bs. As., 2018.
- RISULEO, Fernando, *Historia del petróleo en la Argentina*, Buenos Aires, FODECO, primera edición, 2012.
- SALAS, Horacio, *Centenario del petróleo argentino (1907-2007)*, Buenos Aires, Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, tomo I, 2007.
- SILENZI DE STAGNI, Adolfo F., *El petróleo argentino*, 2º edición, Colección Problemas nacionales, Buenos Aires, 1955.
- VALLS, Mario F., *Recursos Naturales. Lineamientos de su régimen jurídico*, primera parte, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1989.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, *Principios y sistemas del derecho minero. Estudio histórico dogmático*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992.